

東日本大震災における県外避難者支援

東日本大震災における県外避難者支援 －協働型支援を例として－

小田切 康彦

1. はじめに

東日本大震災発生以降、全国で被災地に対する多様な支援策が展開されている。そこでは、法的整備や生活に必要な諸資源の提供、各種情報発信等、諸問題に対応するための対策が行われている。一方、そうした被災地支援のみならず、被災地からの「県外避難者」への支援についても多様な取り組みが展開されている。ここでいう県外避難者とは、被災地における被災者のうち、被災地外に避難した人々を総称する言葉である¹。1995年に発生した阪神・淡路大震災における県外避難者の数は推定で54700人とされており²、その支援のあり方が課題とされてきた（田並2010）。この県外避難者への支援は、地震や津波による甚大な被害に加え、福島第一原子力発電所の事故問題を抱える東日本大震災の復興政策においては極めて重要な課題である。震災発生から3年以上経過した2014年6月時点においても、5万人以上が東北3県以外への避難者となっており（復興庁2014）、支援のあり方が問われている。

こうした災害時の避難に関する先行研究は、多様な学問分野からアプローチがある。わが国における県外避難に言及した研究としては、阪神・大震災等における県外避難者の実態や支援施策を扱った

¹ 1995年の阪神・淡路大震災において、被災地となった兵庫県では、「県外居住被災者」という名称を使用している（田並2010）。必ずしも統一した定義があるわけではないが、本稿では「県外避難者」と表現することとする。

² ただし、この数字は、1995年に兵庫県から他府県へ転出した人数から1990年～1994年の転出者の平均人数を差し引いたものである。また、北村（1997）は、主要被災地では18万人の人口減があり、その内訳は県内周辺地域への流出が6万人、県外への流出が12万人程度と考えられているとしている。

もの（梶川1999、荻野・田並1999、神戸市生活再建本部編2000、国場2001、田並2010、田並2011等）、東日本大震災における県外避難者の実態を扱ったもの（小林ほか2012、原口2013、松井2013、田代2013、乾ほか2013、紺野・佐藤2014）、東日本大震災における原発避難者に焦点をあてたもの（今井2011a・2011b・2013・2014、山下・開沼編2012、辻内ほか2012等）、東日本大震災における県外避難者の支援を扱ったもの（加山2012、田並2012、河井2013、西城戸・原田2013、高橋2014、西城戸・原田2014等）等がある。本稿は、こうした先行研究の分類をするとすれば、県外避難者の支援を扱う研究に類するが、特徴は、地方自治体や企業、NPO等を含む協働型³の県外避難者支援プログラムの実態の記述、そして、その支援体制の形成過程を分析する点にある。県外避難者の支援施策の中には、民間企業やNPO・市民団体等を含む多様なアクターが参画し、協働で支援を展開するケースがみられる。多様な主体間の協働は、平時では多くの課題・問題が指摘されるが、この避難者支援の文脈ではいかに形成・展開されたのか。その過程を記述することで、災害時の県外避難者支援ならびに協働のあり方を検討する一助としたい。

以下、第2章では、議論の前提として県外避難者のマクロな動向について概要をまとめる。第3章では、全国の自治体における官民協働型支援施策の事例を概観した後、長野県及び北九州市の事例を詳細に取り上げ、その実態を記述する。そして、第4章では、事例について理論的な観点から解釈を行うと同時に、今後の支援施策の課題について指摘する。

³ 協働概念は多義・多様である。ただし、本稿では協働概念そのものを分析対象とするのではなく、実際の協働現象の記述に関心がある。よって、さまざまな協働現象をできる限り包括的に把握するのに適した広義の概念定義を採用すれば、分析上はそれで足りるとみなせる（坂本 2012）。以下では、協働を、「公共的目的のために異なる複数の主体が協力する行為の総体（小田切 2014）」と広義に捉えることとする。

2. 県外避難者の動向

まず、東日本大震災発生にかかる県外避難者の動向について概観しておきたい。表1は、東日本大震災発生以後の東北・関東6県における避難者数について、発生直後と2014年9月時点の状況を比較したものである。2011年3月14日時点では、避難者の数は約47万にも上った。その後、避難者は時間の経過とともに減少し、2014年9月時点では、約24万人となっている。この24万人には、公営住宅、民間賃貸住宅、応急仮設住宅等に入居する避難者の他、親族・知人宅や、病院等で生活する避難者も含まれている。

また、こうした避難者がどの地域に避難しているかを示したのが表2である。避難先都道府県別の避難者数をみると、福島県が78577人で最も多く、宮城県が77836人、岩手県が31714人とつづいており、被害の大きかった被災地3県における避難者の多さが確認できる。さらに、これら3県以外の避難者数についても、東京都、埼玉県、山形県、茨城県、新潟県等、被災地周辺の地域に集中していることがわかる。

こうした震災による避難者のうち、東北3県を含む被災地から県外へ避難している人々が「県外避難者」となる。表3は、東北3県から県外へ避難している避難者数の推移（2011年12月～2014年6月）を示したものである。確認できるのは、やはり原発事故のあった福島県の県外避難者が大半を占める点、そして、2012年3月前後を境にゆるやかに減少しているが、その減少幅はピーク時から2割減程度で高止まりしている点である。

以上の統計は、全国の自治体等を通じて集計されたものであり、県外避難者の動向を探るうえで有益である。ただし、実数とは異なっている可能性もある。例えば、田並（2012）の調査結果によれば、り災証明や被災証明をもたない自主避難者を「把握していない」と回答した自治体の割合が、都道府県で59.0%、市区町村で61.3%に

のぼっていることが明らかになっている。また、総務省が全国の避難者の情報を収集・発信する「全国避難者情報システム」を運用しているが、これも避難者の任意での情報提供等に依拠しているため、その数を正確に把握することは困難である。したがって、公式に把握されてない避難者も相当数いることも推察される。いずれにしても、全国各地に居住地を離れ避難を余儀なくされている多数の人々がいるという状況が続いている。

表 1 東日本大震災以後の避難者数
(青森県、岩手県、宮城県、福島県、茨城県、栃木県の状況)

	2011 年 3 月 14 日	2014 年 9 月 11 日時点			
		全体	住宅等	親族・ 知人宅等	病院等
避難者等数	約 47 万	243,040	226,387	16,141	512

出典：復興庁（2014）「東日本大震災からの復興の状況に関する報告」

表 2 避難先都道府県別の避難者数（2014 年 9 月 11 日時点）

避難先の都道府県	避難者等の数（人）
福島県	78,577
宮城県	77,836
岩手県	31,714
東京都	7,659
埼玉県	5,591
山形県	4,808
茨城県	4,343
新潟県	4,222
その他	28,290

出典：復興庁（2014）「東日本大震災からの復興の状況に関する報告」

表3 東北3県からの県外避難者数の推移（出典：復興庁HP）

	2011年	2012年				2013年				2014年	
	12月	3月	6月	9月	12月	3月	6月	9月	12月	3月	6月
福島県	59,464	62,831	62,084	60,047	57,954	56,920	53,960	51,251	48,944	47,683	45,279
宮城県	8,603	8,483	8,330	8,251	8,079	7,945	7,644	7,474	7,159	7,012	6,813
岩手県	1,536	1,578	1,563	1,593	1,674	1,603	1,555	1,531	1,501	1,477	1,441

3. 協働型避難者支援の取り組み

3.1. 全国における支援事例

こうした県外避難者に対しては、国による全国避難者情報システムへの登録、医療費や教育費等の減免措置等の制度に則って支援が展開されてきた。一方、それ以外の支援については自治体や支援団体による有無・多寡が存在し、その差が生じている（西城戸・原田2013）。そうした各地の裁量による支援のひとつに、官民協働型の避難者支援の展開がある。近年、この官民協働は地方自治における重要なテーマになっている。官と民が対等な立場で相互を尊重・信頼し、パートナーとして共通の目標に向かって取り組む。この理念は、成長社会から成熟社会へとシステムの見直しが図られる中で、これからの地域社会に必要なパラダイムとして捉えられ浸透してきた。しかし、協働が示す概念と実践との乖離⁴や、協働の失敗ともい

⁴ 今井（2006）は、自治の理念から導き出された協働論と、総務省におかれた研究会が提起した「分権型社会における自治体経営の刷新戦略」に代表されるような協働論との間の考え方の相違を指摘し、理論面、現実面での混乱を指摘している。

うべき数々の構造的課題⁵等が指摘されてきた。協働は、多くの課題を抱えたまま政策的に推進されてきたといつてよい。一方、東日本大震災の復興という文脈のなかでは、協働はどう形成・展開されたのだろうか。非常時における協働は、平時とは異なるのか、あるいは変わらないのか。以下では、こうした問題意識を念頭に、県外避難者支援の事例に接近していくこととする。

まず、表4は、2011年11月時点において、地方自治体と民間団体の協働体制、あるいは民間団体に自治体は何らかの協力を行うかたちで展開された支援事例である⁶。これらの事例は、震災発生後、県外避難者が増加する中で、避難者の受け入れ支援を目的に比較的早い段階から活動が行われたものである。避難者数が多かった被災地近隣の都道府県のみならず、全国的に活動が展開されている。避難者への物資の提供、情報収集・提供、交流イベントの開催、相談窓口の設置、支援団体間のネットワーク構築等が主な活動内容となっていることがわかる。

3.2. 協働型避難者支援の事例：東日本大震災支援県民本部⁷

3.2.1. 協働支援体制の形成

以下では、上記の事例のうち、地方自治体を含む非常に多様なア

⁵ 新川（2004）は、行政とNPO、市民・住民との「パートナーシップの失敗」を論じている。そこでは、目的の共有が現実的にできない状況、対等性が確保できない状況、公開性・透明性を保障できない状況、成果志向が不確実にされる状況等、理念とかけはなれた構造的課題が指摘されている。また、協働の運営面の課題も取り上げられている。例えば、人材、資金、情報が不足するといった資源の問題、事業運営における責任分担の不明確さ、NPOの自立性の喪失、マネジメントの未熟さ、両者の関係構築の困難さ、公開性・透明性・説明責任の不足、習熟度の問題、NPOの特権・既得権意識の問題等があることが指摘されている。

⁶ 東日本大震災支援全国ネットワーク（2011）、ならびに震災発生後から2011年11月1日までの各種新聞記事の情報を基に整理している。全国の事例を網羅したものではない。

⁷ 事例の記述は小田切（2013）を基にしているが、東日本大震災支援県民本部事務局からの追加提供資料を用いて再整理を行っている。

東日本大震災における県外避難者支援

表 4 協働型県外避難者支援の取り組み事例（2011 年 11 月時点）

都道府県	活動名・団体名	概要
北海道	みちのくの会	道内に避難している被災者の会：イベント開催、情報提供等
	北海道被災者受け入れ支援ネットワーク	地域との交流支援、物資提供、生活支援、受け入れ地域のネットワークづくり、受け入れ支援に関する情報の集約・提供等
	北海道 NPO 被災者支援ネットワーク	被災地・被災者支援を行っている北海道内の NPO・各種団体等の支援
	東日本大震災市民支援ネットワーク・札幌「むすびば」	札幌市市民活動サポートセンターを拠点に活動。被災者の北海道への受け入れとケア、チャリティ・募金活動、ネットワークの構築等
秋田県	秋田うつくしま県人会	イベントを通じた避難者同士の交流の場の提供、子どもの一次避難支援、情報紙発行等
山形県	復興ボランティア支援センターやまがた	支援活動の情報提供やボランティア、支援団体の相談受付・交流促進・情報交換の場の提供等
	山形市避難者交流支援センター	情報提供（地域情報等）、物資提供、談話コーナー設置、各種相談受付等
	避難者支援センターおいで（米沢市）	南相馬市職員駐在、各種相談、情報提供、イベントを通じた避難者の交流の機会等
	長井市災害避難者支援ボランティア本部	市内への避難者に対する救援物資等の提供
栃木県	福島だいじだぁネットワーク	広報誌発行、茶話会の開催、情報交換、チャリティフリーマーケット、福島県の新聞・無料電話・パソコン・情報コーナーの設置等
	福島乳幼児・妊産婦支援プロジェクト	乳幼児・妊産婦に対する調査、外国人児童に対する調査、発達障害児に対する調査、行政、NPO 等と連携体制の構築
群馬県	福島乳幼児・妊産婦支援プロジェクト	避難生活に役立つ様々な情報を広く発信、自宅周辺などの放射線量の簡易測定、子供たちの学習支援、避難者のための情報交換会等
	片品村むらんていあ	片品村で受け入れた避難者へ生活支援サポート、村内・村外からの支援申出者からの物資・イベント等のコーディネート
山梨県	東日本大震災・山梨県内避難者と支援者を結ぶ会	避難者や生活困窮者支援等を行っている複数の民間団体間の情報交換、行政と連携したパーソナルサポーター養成・配置等
埼玉県	NPO 法人さいたま NPO センター	避難所運営のボランティアコーディネート、支援 NPO の活動報告会の開催等
	一般社団法人 情報環境コミュニケーションズ	インターネット＆PC を避難所、仮設住宅でも利用できるように、「情報環境」面でのサポート等

(埼玉県つづき)	震災支援ネットワーク埼玉	被災者支援のための各種相談会開催、被災者交流会開催、各種情報の提供、支援団体・専門家団体・自治体等間の協力・連携関係の促進等
	特定非営利活動法人埼玉カウンセリングセンター	さいたまスーパーアリーナにおけるこころのケア活動、埼玉こころのケアセンターにおける面接相談、電話相談等
東京都	とすねっと（東京災害支援ネット）	無料電話相談（常設）及び「広域避難者 110 番」の運営、出張相談活動、被災地での定期的な相談活動、生活支援物資等の提供等
	調布市被災者支援ボランティアセンター	味スタ避難所での支援活動、その後も継続的な避難者支援等
	NPO 法人しんぐるまざず・ふぉーらむ	女性界外避難者を対象にしたサロン活動、各種相談活動等
	福島乳幼児・妊産婦ニーズ対応プロジェクト	健康や子育ての不安への支援、住居探しの支援、家財道具を添える支援、保育サービスや学校を見つけるための支援、生活再建のための支援等
神奈川県	神奈川県災害ボランティアネットワーク	「かながわ避難者見守り隊」へのボランティア派遣、県内各地の町内会などの各地域のネットワークによる独自にサポート等。
新潟県	東日本大震災ボランティアバックアップセンター	炊き出し、足湯活動、避難者との共同作業（長岡市内：避難所、入浴施設の無料開放などの情報提供等）
富山県	とやま 311 ネット	生活用品・生活家電の提供、支援活動の情報一元化、情報提供、避難者同士の交流の場の提供等
長野県	東日本大震災支援県民本部	被災者への生活支援、情報提供、被災地とのネットワーク構築、交流会の開催等
岐阜県	西濃環境 NPO ネットワーク	被災者への空き家の貸し出し、就労支援、イベント開催等
愛知県	愛知県被災者支援センター	広報誌の作成、物資提供、生活情報の提供、イベント開催等
	東日本大震災 被災者支援ボランティアセンターなごや	ニーズの把握（相談窓口の開設等）とボランティアによる支援、広報誌の作成、物資提供、生活情報の提供、イベント開催等
	あいち・なごや東日本大震災ボランティア支援連絡会	県内避難者への物資の支援、情報提供、相談等、各種サポート
三重県	みえ災害ボランティア支援センター	携帯版ホームページによる情報提供、県内情報誌の送付、座談会の開催等
京都府	京都災害ボランティア支援センター	物資支援のコーディネート（募集・配布）、県人の集い開催、地元紙（福島県）の提供等
	京都まんまるままプロジェクト	インターネット、SNS などを活用した子どもを通じた避難者同士の交流の機会づくり、場づくりの実施等

東日本大震災における県外避難者支援

大阪府	大阪市ボランティア情報センター	住民交流会の開催、情報紙発行、市営住宅入居者への物資提供等
	堺市社会福祉協議会	一時遠隔避難所の運営ボランティアの調整、住民交流会の開催、まち歩き（おもてなし）ツアー企画運営等
	東日本大震災復興支援豊中プロジェクト	被災地からのメッセージイベントや、市内避難者交流会の開催、被災地の高齢施設での支援等
	NPO 法人 街づくり支援協会	県外避難者のための相談ホットライン「わたしはここにいます」等
兵庫県	NPO 法人コミュニティ・サポートセンター神戸	情報や物資等の支援コーディネート、就業相談、避難者のニーズ把握等
	NPO 法人神戸まちづくり研究所	家電提供、情報提供（地域情報・求人情報等）、バザーイベントを通じて避難者のネットワークづくり等
	神戸ぼけっと net	子育てに関する情報提供、情報紙、イベントの企画運営等
	宝塚 NPO センター	お茶っ子サロン、ピクニックなどのイベント企画等
奈良県	奈良災害支援ネット	協力団体・個人のネットワークづくり、被災者受け入れ自治体との連携、協力者のコーディネート、地域の自治会や コミュニティとの協力等
広島県	広島市被災者支援ボランティア本部	被災地・被災者からのボランティアニーズの収集・提供・調整、被災者交流会の開催、生活用品の収集・提供、招待行事等の情報提供等
山口県	復興支援うべ	公営住宅のあっせん、ボランティアの申し出による民間住宅の無料提供、生活物資の支給、生活一時金の支給、生活再建支援チームによる訪問相談、子ども夏休み"夢プロジェクト"による被災地小学生招待、被災地障害児家族招待等
愛媛県	特定非営利活動法人アクティブボランティア 21	県内避難者への住居の無償提供・就職あっせん、「ご用聞きスタッフ」の配置等
高知県	東日本大震災支援プロジェクトこうち	避難世帯への美味しいお米提供（「一俵入魂たねびの会」協力）、避難世帯への高知の特産品プレゼント（「賛同いただいた企業の協力）、県との協働による生活物資支援等のニーズ把握および必要な物資の調達、提供等
福岡県	東日本大震災被災者支援 ふくおか市民ネットワーク	避難者のニーズ把握と対応、避難者向け求人説明会、避難者相談窓口の設置・対応、生活物資の提供、チャリティーイベントの開催等
	『絆』プロジェクト北九州会議	生活支援、メンタルケア、ボランティアと専門家による各種支援・調整等
長崎県	長崎ソカイネットワーク	登録ボランティアによる入居支援、生活支援、生活用品の提供・貸与、被災地の情報提供等

佐賀県	特定非営利活動法人地球市民の会	避難者支援について行政が行き届かないところをサポート、避難者のための心的ストレスを回避させる事業、福島県民交流の集い開催等
熊本県	熊本被災者支援ネットワーク	行政情報の提供、家財道具の無料提供、生活環境情報、相談窓口の一本化（ワンストップ）、快適に、より長く居住・移住・定住できる自立支援活動等
沖縄県	一般社団法人「つなぐ光」	福島の子供たちの為の疎開活動、妊婦や子供に対する放射線の影響を低減する為のレスキュー活動、避難者と県民をつなぐ為のコミュニティ形成活動等
	仮り住まいの輪	住まい探し／住まい提供のプラットフォーム等

出典：東日本大震災支援全国ネットワーク（2011）及び各種新聞記事を基に筆者作成

クター間の協働により展開されたプログラムを事例として取り上げ、その実態を記述する。取り上げるのは、長野県及び北九州市の2つの事例である。

まず、「東日本大震災支援県民本部（以下、県民本部）」である。県民本部は、長野県への避難者の支援や被災地への支援に関する情報の提供・発信や各アクターの調整等を行うために設立された官民協働によるプロジェクトである。震災発生後の3月16日、後に当団体の設立発起人となる一部の地域団体関係者が知事室を訪れ、官民協働による被災地支援の必要性について話し合いが行われた。

当時、長野県をはじめ各種団体が被災地に対して様々な支援物資や人材の派遣等が始められていた。しかし、話し合いの中で、かつてない大震災の支援には、「これまでにない県民の思いや被災地からのニーズを受け止めるための対策が必要となる」といった意見が出されたことをきっかけに、官民協働のプロジェクトとして設立されたのが、この県民本部である。設立当初の発起人には、長野県内の首長、業界団体の代表、社会福祉協議会会長、NPO・ボランティア団体の代表、マスコミ代表等の関係者が名を連ねており、多様なアクターの協働・連携によって支援の輪を拡大させることが企図された。表5は、設立の趣意書である。

表 5 東日本大震災支援県民本部趣意書

3月11日に発生した東北地方太平洋沖地震及び翌日未明に発生した長野県北部の地震におきまして、被害に遭われた皆様方に心よりお見舞い申し上げます。

私たちがかつて経験したことの無い、この未曾有の大災害の発生から早くも1ヶ月が経過いたしました。想像を絶する甚大な被害の中、被災地では、仮設住宅の建設など復興への歩みが始まったところですが、住居や職場といった生活の基盤を失い、いまだ過酷な状況下におかれている多くの方々が前向きに生きようとする姿には、心を打たれるものがあります。

私たち長野県民の心は、被災された方々、復興を目指す被災地に対して、できる限りの支援を行いたいという熱い思いであふれております。そのためには、被災者の方々が、今何を望んでいるのか、どのような思いでいるのか、こういった情報に基づき、きめ細やかで温かみのある被災者・被災地支援を行うことが不可欠であると痛感いたしました。

このため、私たちは、被災者の皆さんの思いを尊重し、県民の温かい支援の心を受け止め被災者・被災地へとつなぐ役割を担う「東日本大震災支援県民本部」を立ち上げることといたしました。

この県民本部は、県内の官民協働による支援プロジェクトとして、未曾有の震災からの復興を、長野県挙げて応援するための情報ステーションとして位置付けます。支援に関する情報は、行政機関や企業、NPOの皆様等多様な主体から収集し、寄せられた情報は、インターネットやメール、ツイッター、電話、ファクス等、様々な形で県民の皆様方へ提供いたします。発信いたしました情報が、企業・団体による支援活動、個々のボランティアの皆様による現地での支援活動、被災を受けた方々が本県で避難生活をおくる際の支援活動等、支援の輪を大きく広げ、息の長い支援活動が行われるために活用されますことを期待しております。

長野県民の皆様におかれましては、ぜひとも本会の趣旨にご理解を賜り、絶大なご支援ご協力をいただきますようお願いいたします。

3.2.2. 運営体制

県民本部の運営体制は図1の通りである。実際の活動に関する意思決定は、東日本大震災支援県民本部運営委員会が担った。運営委員会は、社会福祉協議会、青年会議所、NPO・ボランティア団体、大学・短大、長野県庁等の関係者で構成されており、具体的な計画や支援活動に関する合意、意思決定が行われた。また、長野県庁内の長野県災害対策支援本部に隣接して県民支援本部の事務局が設置され、NPOや社会福祉協議会の関係者、そして一般のボランティア等

よって運営を行う体制がとられた。

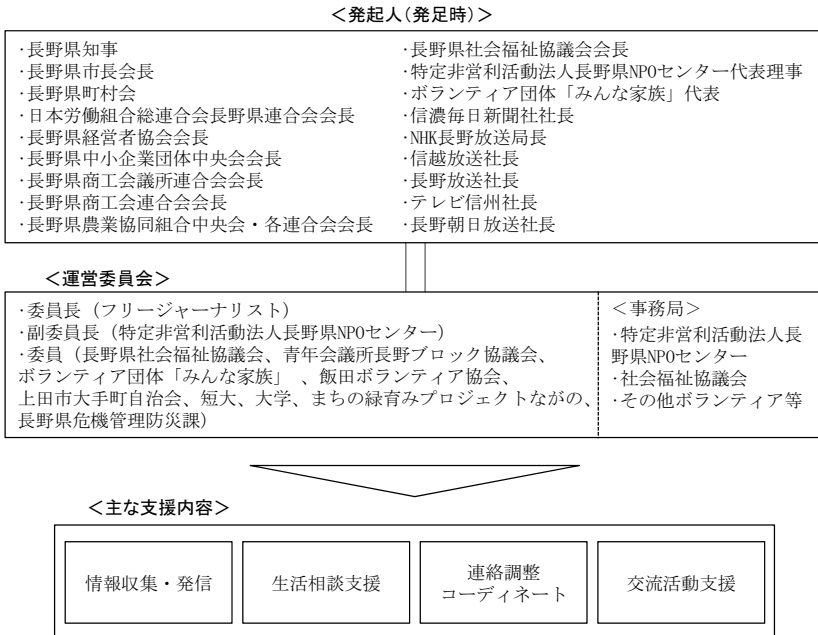


図1 東日本大震災県民支援本部の運営体制

2011年11月時点で長野県外からの避難者は1151人であったが⁸、これらの避難者を含む被災者およびそれらを支援する県内支援者を対象に各種活動が展開された。県民本部によって行われる支援内容は、長野県栄村及び東日本大震災の支援、復興、ボランティア等に関する情報の収集・発信、被災者の生活に関わる相談対応、県内あるいは被災地における各種団体や個人間の連絡調整・コーディネート、被災地と県内を結ぶ子どもたちの交流活動への支援等が主要なものである。

⁸ 内訳は、岩手県54人、宮城県85人、福島県970人、その他が42人であった。

3.2.3. 主な支援内容

①情報収集・発信

具体的に支援内容をみてみたい。まず、情報の収集・発信についてであるが、県民本部独自のホームページ（<http://shien-nagano.jp/>）を2011年5月中旬より開設し情報発信が行われた。ブログやツイッターも併設されており、被災者や支援を行いたい県民が必要としている情報をワンストップで得られるよう、充実したコンテンツが構築された。これらのメディアに掲載された情報のひとつは、県危機管理部との連携による国・自治体を通じた被災地情報やボランティア情報等である。他方で、ボランティア活動等を通じ被災地に入った関係者が現地で得た情報や支援ニーズ、あるいは長野県内への避難者を支援している団体や個人が感じている支援ニーズ等について、電話やファックス、電子メール等による提供の呼びかけ、そこで得られた情報や対応に関するものについても随時発信がなされた。また、これらの支援情報の発信は、かわら版である“けんみんほんぶ”の発行・配布を通じても行われた。

②生活相談支援

県民本部では、避難者を中心とした被災者の生活に関して相談窓口を事務局に設置し、随時対応を行った。活動開始から約半年間に343件の問い合わせが窓口に寄せられた。このうち、問い合わせた主体別に整理すると、県内企業・団体が最も多く142件、県民が134件、被災者が37件、県外企業・団体が13件、長野県庁内が13件、県外個人が4件であった。また、内容別では、相談が82件で最も多く、募金関連が77件、問い合わせが63件、サマーキャンプ関連が48件、要請が22件等であった。県民本部では、これらの相談・問い合わせ・要請についての的確に対応するため、次の通り様々な連絡調整・コーディネートが行われた。

③連絡調整・コーディネート

上記の相談・問い合わせや支援ニーズの収集を通じた県民本部の連絡調整・コーディネートを通じて、多くの支援活動が展開された。例えば、長野県内の高校生と福島県の特定非営利活動法人ハートネットふくしまとのコーディネートを行い、高校生が県内から支援物資を運ぶとともに現地でボランティア活動に従事する取り組みが実現した。また、長野県に避難している被災者に対して、住居・就労に関する案内、生活用品（自転車、掃除道具、洋服等）の調達、病院や公共施設の案内等も行われた。これらの支援は、県庁内に設置されている避難者受入支援チームやパーソナル・サポート、あるいは支援を希望する企業や NPO 等の各種団体間の調整を行うことにより展開が可能となったという。この他、介護用・子供用の紙おむつ、野球道具、医療用品、ベビーカー、学童用図書等を被災地へ寄贈する活動にも積極的に取り組まれた。

ところで、今回の東北地方での震災の各種報道の陰に隠れてはいたが、2011 年 3 月 12 日には長野県下水内郡栄村でも長野県北部地震により大きな被害が発生した⁹。県民本部では、この栄村での住民ワークショップのコーディネートや、リンゴ、軽トラックといった物資の寄贈等の支援活動にも関わった。また、栄村の復興のため、栄村、栄村社会福祉協議会、村内の NPO 団体等を中心に設立された栄村復興支援機構「結い」と連携し、震災支援のためのチャリティ商品を販売する活動等も実施された。

④交流活動支援

県民支援本部の支援活動として、2011 年 7 月からは「信州サマーキャンプ」が実施された。この取り組みは、県内の NPO・ボランティア団体等が東北地方の被災者の子どもたちをキャンプに招待する際

⁹ 栄村の人的及び住家の被災状況は、死者 3 人、負傷者 10 人、家屋の全壊 33 棟、半壊 169 棟、一部損壊が 492 棟、非住家の全壊・半壊が 290 となっている（2012 年 9 月現在）。

や、栄村の子どもたちが県内外を巡る際の交通費等を助成する支援活動である。この助成の基金づくりのため、県民本部では「子どもリフレッシュ募金」を設置した。この募金の目標額を 1 千万円として募金活動が始められたが、目標額を大きく上回る募金が集まった。信州サマーキャンプは、県内各地の 27 か所で実施され、3 千人を超える子どもたちが招待されたが、このうち、県民本部が被災地と県内受入団体との仲介を行うことで実現したものも複数ある。例えば、7 月 25 日から 29 日にかけて実施されたキャンプには、福島県伊達市の小学校 5・6 年生約 280 人が長野市、千曲市、東御市を訪れ、観光地巡りや地元の子供たちとの交流が実施された。この際、伊達市教育委員会との調整、受け入れ団体の確保、地元企業やボランティアへの協力依頼等は県民本部によって行われている。

3.2.4. 支援体制の終了と展開

県民本部は、設立から 1 年後の 2012 年 4 月 20 日にプログラムを解散させている。この理由は、初動支援としての役割を終えたというものであり、発展的解消であるとされている。プログラム終了後は、次の通り支援対応がなされている。第 1 に、避難者の生活支援関連は県庁内に設置されている信州絆プロジェクト推進本部へ、第 2 に、避難者の就労関連は、県労働者福祉協議会が展開するなごのパーソナル・サポート・センターへ、第 3 に、支援物資・ボランティア関連は県社会福祉協議会へ、そして、第 4 に、寄付・募金関連は新たに設立された子どもリフレッシュ事業助成委員会へ、それぞれ引き継がれている。

協働型支援としての県民本部の活動は、県の優良協働事例として広報されており、そこでは、活動の成果として、507 件の避難者相談の柔軟な対応や、25,374,060 円にのぼった子どもリフレッシュ基金を通じた避難者支援等が紹介されている。

3.3. 協働型避難者支援の事例：絆プロジェクト北九州会議¹⁰

3.3.1. 協働支援体制の形成

次に、「絆プロジェクト北九州会議」である。この支援プログラムは、震災による被災地の甚大な被害の影響により、すぐに、あるいは長期にわたって居住地に戻れない避難者の増加が予想されるなか、北九州市社会福祉協議会や市内のNPO 法人の提案をきっかけに、2011 年 4 月 6 日に設立された。北九州市へ一時避難した被災者を支援するのが目的であり、地域の各種団体の協働・連携により、住居、物資の提供から日常生活支援まで、様々な支援が実施されている。会議は、北九州市の社会福祉協議会会長、自治会総連合会会長、民生委員児童委員協議会会長、高齢者福祉事業協会会長、特定非営利活動法人北九州ホームレス支援機構代表、北九州商工会議所会頭、北九州市市長が発起人として設立された。表 6 は、当プログラムのねらいである。

3.3.2. 運営体制

絆プロジェクト北九州会議の運営体制は図 2 の通りである。支援活動に関しては、多数の関係者が参加する運営会議によって意志決定がなされている。運営会議には、社会福祉協議会、自治会総連合会、民生委員児童委員協議会、NPO・ボランティア団体、大学、公共職業安定所、北九州市の各部局等の多様な関係者が参加しており、具体的な計画や支援活動に関する情報交換や役割分担が行われた。事務局は、北九州市保健福祉局いのちをつなぐネットワーク推進課内に設置され、プロジェクト専属の市職員と社会福祉協議会からの派遣職員により構成された。そこでは、市への避難を検討している

¹⁰ 事例の記述は小田切（2013）を基にしているが、絆プロジェクト北九州会議及び関連団体からの追加提供資料を踏まえ再整理を行っている。

被災者の相談や、避難した被災者からの様々な相談・問い合わせに対応するための総合相談窓口が設置された。

絆プロジェクト北九州会議による支援内容は、被災者の受け入れ手続きや公営住宅・低家賃物件の紹介等の支援、物資の提供や就労に関する生活再建支援、自治会や民生委員、ボランティアにより被災者の見守りを行う日常生活支援、そして、情報の周知や被災者間の交流を深める広報・交流等の支援が主要なものである。

表 6 絆プロジェクト北九州会議・プログラムのねらい

平成 23 年 3 月 11 日に発生した大地震とその後の津波、また原子力発電所をめぐる事態によって、日本は今、大きな危機を迎えています。

このような未曾有の事態に対して北九州市民として何ができるかを検討いたしました結果、市と民間が協働して被災者支援にあたる「『絆』プロジェクト北九州」を始動させました。

物や家も大切ですが、「人」を支えるのは、最終的に「人」です。思いがけず苦難の中におかれた人々に「私たち北九州市民はみなさんと共に生きます」というメッセージを強く発したいと思います。被災者を孤立させてはいけません。北九州市民が一丸となって被災されたみなさんを支え、共に「新しい生活」を築いて行けたらと願います。

さらに、このプロジェクトは、緊急事態への対応に留まらず、新しい地域社会、人と人との絆を創造し、これからの北九州市の在り方を提示するものであるとも確信しています。

被災者の皆さんにとって「第二のふるさと」となりたい。その願いから、このプロジェクト会議では、以下のコンセプトを元に支援事業を行います。

1. 「第二のふるさと」は、人のぬくもりを感じる一時的な生活の場所あるいは新たな出発の場所
2. 単独では困難なことも、官民協働の仕組みで実行できる
3. 「仮の宿」ではなく、「我が家」を実現する
4. 地域＝『絆』で引き受ける
5. 伴走型支援者がボランティアとプロフェッショナルのネットワークで支える
6. 受け入れから生活支援までワンパッケージ型支援
7. 自殺・孤独死防止→メンタルケア
8. 生活再建支援→データベース、ケアプラン、パーソナルサポートパーソン
9. 市民が支える（寄付による運営）
10. 『絆』プロジェクトは新しい北九州を創る＝まちづくり

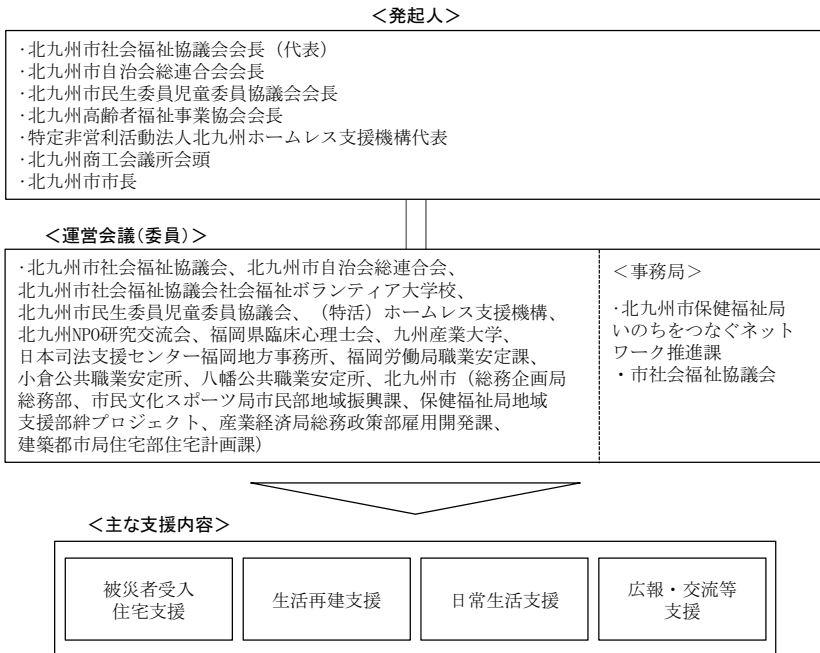


図 2 絆プロジェクト北九州会議の運営体制

3.3.3. 主な支援内容

①被災者受入・住宅支援¹¹

被災者の受け入れに関する様々な手続きを速やかに実施するための支援が行われた。具体的には、被災者の同意の下、避難の理由や

¹¹ 市が 2012 年に実施した避難者へのアンケート（n=94）によれば、避難元の自治体は、福島県が 53 世帯、宮城県は 26 世帯、茨城県が 8 世帯、岩手県が 5 世帯、千葉県が 2 世帯であった。また、避難世帯の特徴として、単身世帯が約 4 割で最も多い、二重生活世帯（母子又は父子など家族の一部のみ避難し、生計維持者等と離れて生活している世帯）が約 4 分の 1 を占めている、半数の世帯が市内に親類や知人等がいる、約 3 割が仕事の都合で本市に避難している、半数の世帯が原発事故を避難の理由にあげている、12 歳以下の子どもが約 3 割を占める、といった点が明らかにされている。

支援ニーズを把握するための被災者支援登録票を作成し、その情報を支援に生かす取り組みである。また、被災者の生活基盤となる住宅について、市営住宅・市住宅供給公社住宅を、他の公的住宅よりも受け入れ対象者を拡大して無償提供する支援や、民間住宅の善意オーナーから申し出のあった提供可能な住宅の情報を受けつけ、被災者に案内する支援も行われた。市営住宅（100 戸）、市住宅供給公社住宅（30 戸）、民間提供住宅（188 戸）、その他の公的住宅等の住居（約 400 戸）が確保され、このうち一定数が被災者へ提供された。なお、これらの支援は、プロジェクトに参加する北九州市の各部局を中心として進められた。

②生活再建支援

被災者が住宅入居後、速やかに生活が始められるよう、生活家電等を提供するとともに、日用品の購入費等として 1 世帯当たり 3 万円、さらに、季節的な出費の増加に対して、1 世帯当たり 10 万円の夏季臨時見舞金が支給された。これらにかかる費用については、絆プロジェクト北九州会議に対する市民・企業等からの募金・寄付金や、企業等から提供された家電が活用されている。寄付・募金は、市庁舎、区役所、市民センター、市社会福祉協議会等に設置された募金箱や、市社会福祉協議会が窓口となって集められた市民・企業からの寄付・家電品等がある。

また、被災者からの就業の相談に関しては、震災に関する様々な特例措置や、職業紹介や職業訓練の手続きを行っている公共職業安定所の専用窓口等の情報が案内された。さらに、避難者へのより効果的な就労支援を検討するため、関係主体による就労部門会議を開催するとともに、被災地の公共職業安定所にも北九州市内の求人情報チラシやプロジェクトのリーフレットを配布する取り組みも行われた。この他、市の緊急雇用対策事業や合同会社説明会の案内や、避難者を対象とした臨時職員への採用や東北地方での正規職員採用

試験も実施された。

③日常生活支援

市自治会総連合会等の協力の下、自治会長等が区役所を通じて避難者の情報提供を受け、声かけをはじめ各種生活情報の提供を行っているほか、状況により生活物資を提供するなど、地域におけるきめ細やかな生活支援を行っている。また、市・区民生委員児童委員協議会等の協力のもと、民生委員児童委員が関係機関・団体と連携し、避難者の生活状況の把握に努めるとともに、状況に応じて相談支援活動が行われた¹²。さらには、社会福祉協議会でも、職員が全ての世帯を訪問して当初の見舞金を手渡すとともに、世帯状況の確認、避難者から直接当面のニーズ等の聞き取りも実施された。

こうした活動と並行し、ボランティア・パーソナル・サポーター（VPS）等が二人一組で避難者に寄り添う伴走型支援が行われている。例えば、洋服や生活用品などを被災地に送って支援する団体を紹介することによる避難者の経済的な負担の軽減や、就業支援のためのキャリアカウンセラーの紹介等、生活に必要な支援や支援ニーズに継続的に対応している。これらは、NPO やボランティア関連の関係者が中心となり実施されているが、新たに一般市民からの参加希望が出る等、地域を巻き込んだ支援になっている¹³。

④広報・交流等支援

市民や避難者に対して、絆プロジェクト北九州会議の取り組みや

¹² 自治会や民生委員の活動事例として、「自治会長が地域で集めた物資を届けたり、地域の行事等にも誘うなど、ひごろからの声かけ」、「民生委員が不登校気味の子どもに付き添って登校し、またスクールカウンセラーによるカウンセリングの実施（結果として登校できるようになる）」、「民生委員による幼児のいる家庭への子ども用椅子等の幼児向けの物資提供や日常的な声かけ・見守り」、等がある。

¹³ VPS の活動事例としては、「環境の変化に戸惑う各被災者の状況に応じた心のケアのための相談・助言」「故郷の情報収集や内職につなげるためのパソコンの入手を希望する被災者への無償でのパソコン提供」、「就労のための気持ちの整理や履歴書の書き方等の継続的なアドバイス」、等がある。

相談窓口を周知するため、市政だより、ホームページ、市政テレビ・ラジオ、フリーペーパー、コミュニティ FM 等を通じて広報がなされている。加えて、避難者それぞれの出身地等に応じた情報や、イベント情報、避難の際に利用できる運賃や宿泊費の支援に関する情報等、多くの企業や団体から寄せられる支援情報等を事務局でとりまとめ避難者に提供した。これらは、前述したメディアや支援情報を掲載した情報誌“絆だより”の発行・配布を通じて避難者に届けられている。他方、避難者からの「同郷の友人がほしい、横のつながりがほしい」という声に応え、避難者間の交流会を開催し、生活に関する情報交換や絆を深める場づくりも行われた。

3.3.4. 支援体制の終了と展開

プログラムは 2013 年 3 月末をもって終了している。これについては、新規の避難者がみられなくなったという説明がなされている。発足から終了までの間、125 世帯、291 人の避難者の受け入れ支援が行われたこととなる。終了後の対応としては、支援全般については、北九州市いのちをつなぐネットワーク推進課に、また、個々の避難者の生活支援関連については、（特活）北九州ホームレス支援機構に引き継がれている¹⁴。

4. 考察とまとめ

4.1. 避難者支援はなぜ協働だったのか：理論的解釈¹⁵

以上、県外避難者の動向と、協働型の支援プログラム事例について概観した。これらの協働型支援プログラムがなぜ形成・展開され

¹⁴ 市が実施したアンケート（2011 年 12 月）によれば、避難者の就業状況について、転勤等で継続して就業している人が全体の 29.6%、市内で新規に就業した人が 35.8%、就業していない人が 30.9%となっている。また、今後の意向について、「このまま市内に住み続ける」と回答した人は全体の 28.4%、「状況をみて考える」とした人が 37.3%、「その他」が 17.9%となっている。

¹⁵ 各理論の記述部分は、小田切（2013）に依拠している。

たのか、理論的観点から解釈を行っておきたい。

まず、災害時における官民協働の形成要因を解釈する手がかりとして挙げられるのが、市場の失敗、契約の失敗、政府の失敗、そして、ボランタリーの失敗（Salamon1995=2007）からのアプローチである¹⁶。協働型支援プログラムでは、地元企業をはじめとする多くの営利企業や業界団体の参画がみられる。これらの営利企業によって、各方面へのプロジェクトへの参画の呼びかけや広報活動、あるいは資金援助等の支援が行われた。しかし、プロジェクトを行うための社会的合意形成や具体的なサービス供給に至るまで、利潤最大化行動をとる営利企業のみで行うことは難しい。ゆえに、プロジェクトには営利企業以外の自治体や市民、NPO等の参画が必要となったと考えることができる。また、自治体については、社会的な合意形成、避難者の受け入れ手続き、関係団体間の調整といった役割を担った。しかしながら、被災者・避難者の細かい要望や日常的なニーズ等への対応のすべてを自治体のみで担うことは容易ではなく、それが市民やNPO等のアクターが参画する結果につながったといえる。他方、市民やNPOについて、彼らの多くはその機動性や応答性を活かして直接被災者・避難者と関わる活動を担える能力を持ち合わせているが、活動の際の資源不足やサービスの不確定性等がつきまとう限り、

¹⁶ ボランタリーの失敗は、NPO（民間非営利組織）の性格に由来する次の4つの限界から構成される（Salamon 1995=2007）。まず、フランソロビーの不十分性である。これはNPOには社会の様々なサービスの問題に対処するための十分で確実な資源を生み出す力がないことから生じる。次はフランソロビーの特殊主義であり、これはNPOが不特定多数の受益者ではなく、宗教や民族などの価値を共有する特定の受益者にサービスを供給することから生じる。続いて、フランソロビーの温情主義である。NPOへ資金提供を行う社会層の意向によりサービス対象が決定されてしまうため、それが貧困者を救う権利ではなく恩恵として供給されてしまうことから生じる。最後に、フランソロビーのアマチュア主義であり、NPOがアマチュアのボランティアに活動を依存し、専門家によるサービス供給を抑制していることから生じる。これらは、政府の失敗や市場（契約）の失敗がNPOの役割を説明するという発想とは逆であり、NPOの失敗から政府の役割や関係性を説明するものである。

それらを補うために他のアクターに頼らざるを得ない。そこで、自治体や企業との協働関係の構築に至ったと考えられる。以上の知見は、各アクターが抱える失敗の克服という視点から災害時における官民協働の形成について解釈ができることを示唆している。

次に、組織間の関係性に焦点をあてるアプローチとして、しばしば協働の議論にも援用されている資源依存論である¹⁷。被災者・避難者支援のためには多くの資源が必要である。官民協働事例における重要な資源としては、ヒト、資金、情報に加え、被災者・避難者へのきめ細やかなサービス供給能力、支援を進めるための政治的正当性、民間の政策過程への参加権等が挙げられるだろう。これらの資源は単一の組織で調達できるものではない。例えば、営利企業や自治体は、被災者・避難者へのきめ細かいサービスを満足に供給するための資源は持ち合わせておらず、その資源を有する市民や NPO に頼らざるを得ない。また、市民や NPO もサービス供給に必要となる十分な資源を持ち合わせておらず、それらは自治体や営利企業に頼らざるを得ない。すなわち、支援に不可欠な資源を多様なアクターが相互に依存し合う、あるいは依存し合うことが可能な関係性であったため、官民協働が成立したと解釈できるのである。

続いて、協働が共通のビジョンや価値を達成するために形成されるという論点である¹⁸。官民協働に参画したアクターには、被災者・

¹⁷ 資源異理論は、Pfeffer and Salancik (1978) によって集大成されたとされる。組織は単独では存在できず、その存続に必要な資源は外部の他組織に依存している。外部組織に依存する資源が稀少であればあるほど、その外部組織への依存度は高まると同時に、組織間のパワー・バランスは不均衡になる。依存度が高まれば組織の自立性が脅かされるため、いかに組織間におけるパワーの不均衡に対処し、組織の自立性を確保するかが重要な問題となる。こうした問題を扱うのが資源依存理論のテーマである（山倉 1993）。

¹⁸ このビジョンや価値は、協働に参加するアクター間であらかじめ合意されている場合や、コンフリクトの末の交渉を通じて獲得される場合があるが、次の2つの視点によって支えられる。ひとつは、協働が建設的な成果やシステムの改善といった結果を生産すること、もうひとつは、協働の中で利害関係者が利他主義的視点を共有することである（Sullivan et al. 2002, 金川 2008）。協働へ参加し

避難者を支援したいという明確な価値があった。また、早急に被災者・避難者を受入れ、日常生活を支援する体制を整えるという具体的なビジョンも持ちやすかった。一般的に、協働における価値の共有は、重要な課題として指摘されるところであるが、当事例では、協働によって生産される結果・成果の共有や具現化は比較的容易であったといえる。すなわち、「県外避難者を受け入れ支援すべきだ」という明確な価値があった。これらの価値の共有と達成を目標に、アクター間の役割分担や関係構築がなされたといえる。Sullivan and Skelcher (2002) によれば、アクターが協働に期待する結果・成果の内容や度合を調整するために必要なコストやリスク、さらには協働の運営にかかる様々なコストやリスク等を差し引いても、生産される結果・成果に期待が持てる場合に、協働関係が構築されるということになるという。災害時の場合でも、各アクターが協働へ求める結果・成果の期待値は決して同等ではなかったと思われるが、避難者支援という非営利な活動は利他主義的視点の共有を促したと考えられる。

自治体の政策に関するアプローチも想定できる¹⁹。これは、政府の政策や民主主義等に関わって協働の形成が説明されるものであるが、

ようとするアクターが期待する結果・成果の内容や度合はそれぞれ異なるため、それらを普遍化することが条件となる。アクターが期待する結果・成果の内容や度合を調整するために必要なコストやリスク、さらには協働の運営にかかる様々なコストやリスク等を差し引いても、生産される結果・成果に期待が持てる場合に、協働関係が構築されるということになる。

¹⁹ Leach and Wilson (1998) は、地方政府と NPO との関係を、道具主義・バリューフォーマナー、参加型民主主義の精神、伝統性・増分性、に分類している。このうち、道具主義・バリューフォーマナーは、地方行政が NPO を、法的責任をもちながら費用対効果の高い行政サービスを提供できるエージェンシーとみなして関係を構築する場合、参加型民主主義の精神は、民主主義の強化やよりよい合意形成のための市民参加の延長として協働することが目的として位置づけられている場合、そして、伝統性・増分性は、伝統や先例を通じて NPO と協働することが前提となっている場合であり、NPO に対する特定の予算枠が確保されたり、毎年予算が上澄み上積みされたりする。すなわち、地方政府の政策や構造、主義等に関わって協働関係の形成が説明されるといえる。

とりわけ、ここでは参加型民主主義の観点から接近しやすい。震災発生以後、県外避難者支援の体制構築は自治体として喫緊の課題となった。当然、公的機関である自治体は、社会的な合意を経て政策決定を行う必要があったが、この際、社会的な需要を適切に政策形成へ反映させるために、市民の政策への直接的な参加が企図された。例えば、長野県・北九州市における支援開始までの経緯と運営体制に注目してみると、震災発生後間もない期間に、非常に多様なアクターの参画による支援体制の構築が行われている。これらは支援活動の展開の中で自然発生的に生じたわけではなく、意図をもって支援に備えるという意味で戦略的であったといつてよい。つまり、そこには、政策への多様なアクターの参加を通じた合意形成と民主主義の確保といった側面が少なからず含まれていたと解釈できるのである。

以上は、これまで協働を議論する文脈で引用されてきたアプローチである。一方、災害という非常時の協働である本事例からは、またこれらとは異なった観点からのアプローチが着想される。それが、自治体の政策過程における「言説」である。言説は、一連の実践の中で生産、再生、変換されるアイデア、概念、カテゴリー化の一定の総体であり、物理的・社会的現実と言説を通して意味が付与される (Hajer 1995)。すなわち、政策研究における言説の分析は、社会にある諸事象がいかにして定義づけられ、意味づけられ、それがアジェンダになり、政策として具現化されるのか、といった一連の過程を言葉や認識、規範価値に着目して解明しようとする。言説分析には多様な形態があるが、Schmidt (2002) は、言説を他者に伝達・説得して政策を実現していくコミュニケーション上の相互作用過程に関して、調整言説 (coordinative discourse) の形態を指摘する。これは主要な政策集団がある政策案の構築において合意に至る共通の言葉やフレームワークを取り込む機能である。意思決定に参加す

る政策エリート間で政策アイディアを議論し、ひとつのまとまった政策案に練り上げていく過程における言説であり、この調整言説を通じて政策エリート間で価値観の共有が図られるとされる（西岡 2007）。こうした言説のアプローチから、全国で展開された協働事例、ならびに2つの事例を観察してみると、その団体名称や活動名称、趣旨等には、「きずな（絆）」「共に」「ネットワーク」「つなぐ」「協働」といった言葉が多数みられる。震災発生後、日本中が被災者支援や助け合い等を強く認識することになった。これらの言葉は、震災の被害の甚大さを目前にした社会的連帯感や相互扶助規範に関するものと考えられる。つまり、これらの言葉を通じて、各アクターが社会的につながりあい、あるいは相互に助け合うことが必要かつ適切であるとの価値観が共有されたとみなせる。そして、その合意形成の結果として、協働型の支援体制が構築されたと解釈できるのである。

以上の理論的接近は必ずしも体系的なものではないが、災害時における多様な主体間の協働形成・展開を理解するための手がかりとしては有用と思われる。

4.2. 協働型避難者支援の課題

最後に、協働型避難者支援に関する課題について、若干のまとめをしておく。協働型支援における重要な課題は、いつまで支援を続けるのか、という点である。ここでいう「続けるのか」は、“支援”ではなく“協働”を意味する。すなわち、協働型の支援体制の継続についてである。多様なアクターによる協働の場合、その合意形成には多くの時間と労力を要する。同時に、協働体制を維持するためには多くの資金も必要だろう。新規の県外避難者が少なくなった現在、大掛かりな体制ではない平時の支援体制に移行していかざるを得ない状況となっている。実際に、本稿で参照した長野県では1年間、北九州市では2年間で発展的解消がなされている。これらの事

例は、震災発生直後からの初動支援としての役割を終えたということになるが、ケースによっては、支援の打ち切りという形がとられることも少なくないだろう。その際、とくに問題となるのが、支援体制が適切に引き継がれるのかという点である。協働のように多様なアクターが存在する場合、責任の所在が不明確になりがちである。ゆえに、協働体制が終了すると同時に支援活動も終了するという事態になりかねないだろう。1995年に発生した阪神・淡路大震災における県外避難者が、15年以上帰県できずに苦しい生活を強いられている実態も指摘されている（田並 2010）。県外避難者が、避難元に戻るにせよ、避難先に留まるにせよ、継続的な支援は不可欠といえる。避難者ネットワークの構築や地域コミュニティにおける細かいサポートを含め、避難者支援の動きをどう維持していくのか。大きな課題が残されている。

謝辞

本稿の事例に関するデータ収集にあたっては、東日本大震災支援県民本部、ならびに絆プロジェクト北九州会議の皆様にご協力をいただいた。心より感謝申し上げます。

参考文献

- Hajer, M. A., (1995) *The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process*, Oxford University Press.
- 原田峻・西城戸誠（2013）「原発・県外避難者のネットワークの形成条件—埼玉県下の8市町を事例として」『地域社会学会年報』25, 143-156頁。
- 原口弥生（2013）「東日本大震災にともなう茨城県への広域避難者アンケート調査結果」『茨城大学地域総合研究所年報』46, 61-80頁。

- Leach, S. and Wilson, D (1998) “Voluntary Groups and Local Authorities: Rethinking the Relationship”, *Local Government Studies*, 24(2), pp.1-18.
- 今井照 (2006) 「参加、協働と自治－「新しい公共空間」論の批判的検討－」『都市問題研究』第58巻第11号, 29-45頁。
- 今井照 (2011a) 「原発災害避難者の実態調査(1次)」『自治総研』393, 1-37頁。
- 今井照 (2011b) 「原発災害避難者の実態調査(2次)」『自治総研』398, 17-41頁。
- 今井照 (2013) 「原発災害避難者の実態調査(3次)」『自治総研』402, 24-56頁。
- 今井照 (2014) 「原発災害避難者の実態調査(4次)」『自治総研』424: 70-103頁。
- 乾康代・山崎古都子・田中宏子 (2013) 「東日本大震災による茨城県の県外避難者の避難実態」『茨城大学地域総合研究所年報』46, 49-59頁。
- 金川幸司 (2008) 『協働型ガバナンスと NPO－イギリスのパートナーシップ政策を事例として－』晃洋書房。
- 梶川龍彦 (1999) 「被災から恒久住宅へ」『生活復興の理論と実践』勁草書房。
- 河井孝仁 (2013) 「域外避難者への情報保障」『ガバナンス』143, 47-49頁。
- 加山弾 (2012) 「東日本大震災の県外避難者に対する福祉的支援：東京都における避難者支援事業に関する考察」『大学院紀要= Bulletin of the Graduate School, Toyo University』49, 241-262頁。
- 北村純 (1997) 「住宅供給の制度的編制と震災復興過程」『阪神・淡路大震災からの住宅復興』(財) 東京市政調査会。
- 小林朋子・菅野文彦・江口昌克 (2012) 「東日本大震災により県外避難してきた子どもおよび家族へのサポート活動について：活動に参加した保護者の評価から」『静岡大学教育学部研究報告 人文・社会・自然科学篇』63, 99-108頁。
- 紺野祐・佐藤修司 (2014) 「東日本大震災および原発事故による福島県外への避難の実態(1)－母子避難者へのインタビュー調査を中心に－」『秋田大学教育文化学部研究紀要・教育科学部門』69, 145-157頁。
- 小田切康彦 (2013) 「NPOと官民協働」桜井政成編著『東日本大震災と NPO・ボランティア－市民の力はいかにして立ち現れたか』ミネルヴァ書房。
- 小田切康彦 (2014) 『行政－市民間協働の効用：実証的接近』法律文化社。

- 国場壱子 (2002) 「災害にともなう居住地の移動 : 阪神・淡路大震災における「市外・県外避難者」の移動類型」『甲南女子大学研究紀要・人間科学編』38, 59-67 頁。
- 神戸市生活再建本部編 (2000) 『阪神・淡路大震災－神戸の生活再建・5 年の記録－』神戸市生活再建本部。
- 松井克浩 (2013) 「新潟県における広域避難者の現状と支援」『社会学年報』42, 61-71 頁。
- 新川達郎 (2004) 「パートナーシップの失敗－ガバナンス論の展開可能性－」『年報行政研究』No. 39, 26-47 頁。
- 西城戸誠・原田峻 (2013) 「東日本大震災による県外避難者に対する自治体対応と支援 : 埼玉県の自治体を事例として」『人間環境論集』14(1), 1-26 頁。
- 西城戸誠・原田峻 (2014) 「埼玉県における県外避難者とその支援の現状と課題」『人間環境論集』15(1), 69-103 頁。
- 新岡晋 (2007) 「政策アイデア論・言説分析」『コレク政策研究』成文堂。
- 荻野昌弘・田並尚恵 (1999) 「震災後の被災者の移動・移転－震災から 8 月まで」岩崎信彦ほか編『阪神・淡路大震災の社会学 第 1 巻 : 被災と救援の社会学』昭和堂。
- Pfeffer, J. & Salancik, G. R. (1978) *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*, Harper & Row.
- 坂本治也 (2012) 「NP0－行政間の協働規定要因分析－市区町村データから検討」『年報政治学 2012－II 現代日本の団体政治』, 203-223 頁。
- Salamon, L. M. (1995) *Partners in Public Service, Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State*, The Johns Hopkins University Press.
- (江上哲監訳 (2007) 『NP0 と公共サービス－政府と民間のパートナーシップ－』ミネルヴァ書房)
- Schmidt, V. A. (2002) Does discourse matter in the politics of welfare adjustment?, *Comparative Political Studies*, 35(2), pp.168-193.
- Sullivan, H. and Skelcher, C. (2002) *Working across boundaries:*

collaboration in public services, Basingstoke: Palgrave.

高橋若菜（2014）「福島県外における原発避難者の実情と受入れ自治体による支援―新潟県による広域避難者アンケートを題材として―」『宇都宮大学国際学部研究論集』38, 35-51 頁。

田並尚恵（2010）「阪神・淡路大震災の県外被災者の今―震災から 15 年」『災害復興研究』2, 143-159 頁。

田並尚恵（2011）「域外避難者に対する情報提供―三宅島噴火災害の避難者調査を中心に」『災害復興研究』3, 167-175 頁。

田並尚恵（2012）「東日本大震災における県外避難者への支援:受入れ自治体調査結果から」『災害復興研究』4, 15-24 頁。

田代英美（2013）「東日本大震災による遠方への避難の諸要因と生活再建期における課題」『西日本社会学会年報』11, 63-75 頁。

辻内琢也・増田和高・千田瑛子・永友春華・伊藤康文・中上綾子・鈴木勝己・猪股正原（2012）「発避難者への官民協同支援体制の構築:埼玉県を事例に」『日本心療内科学会誌』16(4), 261-268 頁。

山倉健嗣（1993）『組織間関係:企業間ネットワークの変革に向けて』有斐閣。

山下祐介・開沼博編（2012）『「原発避難」論』明石書店。

復興庁（2014）「東日本大震災からの復興の状況に関する報告」

（http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-1/20141128_kokkaihoukoku.pdf）2014 年 12 月 1 日

復興庁 HP

（<http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-1/20131029113414.html>）2015 年 9 月 1 日

東日本大震災支援全国ネットワーク（2011）「広域避難者の支援状況一覧」

（http://www.jpn-civil.net/news/jcn/docfiles/111019_kengaihinansha_shien_jyokyo.pdf）2011 年 12 月 2 日